

PARECER Nº 358/2001 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 151/01.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da Nobre Vereadora Aldaíza Sposati, que visa garantir a implantação de feiras artísticas, culturais, históricas, de lazer e turismo em logradouros públicos do Município de São Paulo.

Inicialmente, cumpre observar que a propositura não objetiva permitir, concretamente, o uso de bem público para instalação de feiras.

Ao contrário. Tem por escopo, apenas, colocar parâmetros ou diretrizes que deverão ser observadas caso o Executivo decida efetivar a permissão.

Imperioso, portanto, delimitar o que se enquadra dentro da competência administrativa do Prefeito para a análise da legalidade ou não da presente propositura.

Reza a Lei Orgânica, em seu art. 114:

"Art. 114 - O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, e o interesse público devidamente justificado, o exigir.

§ 1º - A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominiais dependerá de lei e concorrência, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

(...)

§ 4º - A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será sempre por tempo indeterminado e a título precário, formalizada através de decreto;

§ 5º - A autorização que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios ...".

Do supra-exposto observa-se que ao Prefeito competirá decidir, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, se possibilitará, ou não, a utilização de bem público por terceiros, na forma de concessão, permissão ou autorização de uso, formalizadas por meio de lei, decreto e portaria, respectivamente.

Ressalte-se, entretanto, que embora caiba ao Prefeito possibilitar, concretamente, a utilização de bem público por terceiros, nas formas previstas acima, não há nada que impeça o legislador de estabelecer normas genéricas e abstratas norteadoras desses institutos.

Com efeito, segundo ensinamento do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24), é justamente esse o papel da Câmara:

"Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (grifos nossos)

Observe-se, no entanto, que o Legislativo não poderá, sob pretexto de estabelecer regras gerais norteadoras do uso de bem público, descer a minúcias tais que esvaziem por completo o comando inserto no art. 111 da Lei Orgânica, segundo o qual o Executivo é o administrador dos bens municipais.

Traçadas essas linhas iniciais, possível concluir que, enquanto a propositura se limitar ao estabelecimento de normas gerais e abstratas, inexistirá óbice ao seu prosseguimento.

Todavia, não é o que se observa da leitura dos §§ 2º e 3º, do art. 2º da propositura que descem ao detalhamento de estabelecer o prazo de duração das permissões e o valor a ser cobrado, "a título gratuito", nada deixando para o Executivo, no exercício de sua atribuição de administrador dos bens municipais.

Algumas outras considerações para se definir qual o instrumento mais adequado, autorização ou permissão, para o uso do bem público para os fins colimados na propositura.

Maria Sylvia Zanella di Pietro¹ nos oferece os seguintes conceitos:

"Autorização de uso é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade.

A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente. Aliás, essa é uma das características que distingue a autorização da permissão e da concessão.

Permissão de uso é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público".

Dos conceitos expostos acima se infere que o que, de fato, diferencia os dois institutos é a precariedade, que é um pouco mais acentuada na autorização e, principalmente, a finalidade de interesse público presente apenas na permissão de uso.

Como o almejado pela propositura é possibilitar o uso de bem público para a realização de feiras com o objetivo de gerar opções de lazer e favorecendo o turismo em nossa cidade, está em melhor consonância com o ordenamento jurídico a adoção do instituto da permissão de uso.

Por fim, algumas considerações sobre a criação do Conselho Interfeiras, prevista no art. 6º da propositura.

Segundo disposto pela Lei Orgânica do Município em seus arts. 54 e 55:

"Art. 54 - A cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida na referida legislação.

Art. 55 - Aos Conselhos de Representantes compete, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições:

I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração de propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões;

II - participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal;

III - encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, à respeito de questões relacionadas com o interesse da população local."

Cabe agora que se indague: serão esses os únicos Conselhos Municipais possíveis?

A própria Lei Orgânica nos dá a resposta negativa posto que também são expressamente previstos, tanto o Conselho Municipal de Educação (art. 200, § 2º) quanto o Conselho Municipal de Saúde (art. 218).

Entende-se, assim, que em decorrência do próprio poder de auto-organização política e administrativa dos Municípios, elevados a entes da Federação por força do art. 1º da Constituição Federal de 1988, podem eles criar os Conselhos que considerarem necessários para a efetiva institucionalização dos princípios inerentes a uma democracia semi-direta com ao consagrada pela Lei Magna da Nação.

Tanto é assim que o art. 8º da Lei Orgânica do Município prevê, textualmente, a possibilidade de criação de Conselhos compostos por representantes designados e, portanto, diferentes dos Conselhos de representantes previstos nos artigos 54 e 55, somente compostos por representantes eleitos.

Note-se, no que se refere aos Conselhos Municipais, que o art. 8º da lei paulistana exige, tão-somente, sejam eles criados por lei. Respeitada a reserva legal quanto à sua gênese, os Conselhos Municipais poderão ser criados pelo Poder Municipal através de iniciativa de qualquer um dos dois Poderes que compõem aquele Poder, seja o Executivo, seja o Legislativo.

Possível, portanto, a criação do Conselho Interfeiras que, segundo disposto na propositura, será constituído por representantes dos órgãos administrativos das feiras. Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

A propositura encontra fundamento no disposto pelos arts. 13, I; 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Entretanto, faz-se necessária a apresentação de Substitutivo para sanar ilegalidade contida nos §§ 2º e 3º, do art. 2º da propositura, conforme já exposto, e também para, tendo em vista a extinção da UFIR, adequá-lo à melhor técnica de elaboração legislativa, razão pela qual somos,

PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo ora proposto:

SUBSTITUTIVO Nº /2001 AO PROJETO DE LEI Nº 0151/2001.

Garante a implantação e organização de feiras artísticas, culturais, históricas, de lazer e turismo em logradouros públicos, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo d e c r e t a :

Art. 1º - A realização de feiras artísticas, culturais, de artesanato, históricas, de lazer e turismo em logradouros públicos do Município de São Paulo se fará nos termos da presente lei.

Parágrafo Único - As feiras referidas no caput deste artigo serão consideradas de interesse público da Cidade de São Paulo.

Art. 2º - A realização das feiras indicadas no artigo anterior ocorrerá por meio da outorga de permissão de uso de logradouros públicos municipais às pessoas jurídicas representantes dos expositores.

Parágrafo único - Só poderão requerer a outorga da permissão de uso as pessoas jurídicas que estiverem legalmente constituídas há pelo menos um ano.

Art. 3º - A realização das feiras atenderá às seguintes diretrizes:

I - a organização do evento será de responsabilidade da pessoa jurídica à qual foi outorgada a permissão de uso;

II - os custos operacionais de implantação, instalação e desmonte da feira serão de responsabilidade da pessoa jurídica detentora da permissão de uso;

III - a seleção dos expositores da feira será realizada pela pessoa jurídica detentora da permissão de uso, por meio de processo democrático;

IV - a limpeza do logradouro público municipal, no qual ocorrerá a feira, será de responsabilidade da pessoa jurídica detentora da permissão de uso, devendo ser instalados banheiros químicos nos locais das feiras;

V - a segurança do evento será de responsabilidade da pessoa jurídica detentora da permissão de uso, devendo ser prestada pelos meios legais admitidos;

VI - todas as feiras deverão possuir programa de desenvolvimento da cidadania;

VII - a fixação dos expositores no logradouro público deverá garantir a livre circulação de pedestres;

VIII - a credencial outorgada ao expositor pela pessoa jurídica tem caráter pessoal e intransferível;

IX - somente o expositor titular da credencial poderá expor seus produtos, sendo vedado preposto;

X - o artesanato brasileiro será priorizado nas feiras, de modo a valorizar o seu desenvolvimento e qualificação;

XI - cada feira possuirá planta cadastral, consistente na demarcação métrica correspondente a cada expositor na área abrangida pelo evento, que será publicada anualmente na imprensa oficial.

Parágrafo Único - Atendidas as diretrizes acima, cada feira terá sua administração e regulamentação própria.

Art. 4º - A pessoa jurídica interessada em realizar um dos eventos indicados no artigo 1º desta lei deverá dirigir seu requerimento ao órgão municipal competente, instruindo-o com o seu estatuto social, projeto executivo e o regulamento da feira, e a indicação do logradouro público que se pretende usar.

Art. 5º - O requerimento será analisado pelo órgão municipal competente, que poderá:

- I - determinar a complementação e o detalhamento do projeto executivo da feira;
- II - determinar a modificação do projeto executivo e do regulamento da feira;
- III - indeferir motivadamente o requerimento feito;
- IV - deferir o requerimento feito, expedindo decreto regulamentador do evento a ser realizado.

Parágrafo Único - O decreto regulamentador do evento será elaborado em conjunto pelo órgão público competente e pela pessoa jurídica detentora da outorga da permissão de uso definirá:

- a) as ruas e os logradouros públicos em que o evento ocorrerá;
- b) o horário de funcionamento da feira;
- c) a data de sua realização;
- d) a pessoa jurídica responsável pela permissão de uso do logradouro público.

Art. 6º - Fica criado o Conselho Interfeiras, de caráter opinativo e fiscalizatório, com as seguintes atribuições:

- I - discutir com maior amplitude a política cultural em espaços públicos;
- II - propor medidas que objetivem a promoção e a divulgação das feiras e atividades afins;
- III - encaminhar ao órgão municipal competente sugestões, propostas, informativos e relatórios sobre as atividades da feira;
- IV - representar os órgãos administradores das feiras, respeitando a autonomia de cada feira na manutenção de suas características;
- V - propor ao órgão municipal competente a localização das feiras, evitando-se proximidade a outra já existente no mesmo dia e cujas características sejam semelhantes quanto às atividades, consultada a sociedade civil local;
- VI - auxiliar o órgão municipal competente na fiscalização do cumprimento das normas regulamentares das feiras;
- VII - centralizar as relações entre as feiras e as atividades culturais da cidade.

Art. 7º - O Conselho Interfeiras será composto por representantes dos órgãos administrativos das feiras, na seguinte proporção:

- I - feiras com até 400 (quatrocentos) expositores, 1 (um) representante;
- II - feiras com 401 a 800 expositores, 2 (dois) representantes;
- III - feiras acima de 801 expositores, 3 (três) representantes).

§ 1º - Cada feira deverá escolher entre os membros de seus órgãos administradores seu representante no Conselho Interfeiras.

§ 2º - Caberá à Assembléia da cada feira definir a forma de eleição de seus representantes no Conselho Interfeiras.

§ 3º - O mandato dos membros do Conselho Interfeiras será de 1 (um) ano, vedada a reeleição por mais de um período consecutivo.

§ 4º - A Administração Pública poderá indicar representante para compor o Conselho Interfeiras.

Art. 8º - Os expositores credenciados poderão participar de mais de uma feira semanal, desde que os horários de sua realização não sejam coincidentes.

Parágrafo Único - A autorização para que o expositor possa participar de mais de uma feira semanal será outorgada pelo órgão municipal competente, com o parecer prévio do Conselho Interfeiras.

Art. 9º - O não cumprimento das normas previstas nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

- I - advertência;
- II - multa de R\$ 338,28 (trezentos e trinta e oito reais e vinte e oito centavos);
- III - cancelamento da credencial ou revogação da permissão de uso.

Parágrafo Único. As penalidades podem ser aplicadas ao expositor e à pessoa jurídica detentora da permissão de uso.

Art. 10 - O Executivo Municipal regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 11- As despesas decorrentes com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 12 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 22/05/01.

Arselino Tatto - Presidente

Salim Curiati - Relator

Alcides Amazonas

Celso Jatene

Gilson Barreto

Jorge Taba - contrário

Laurindo

Vanderlei de Jesus